

### Протокол № 14 к Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод: история разработки и главные новеллы

Алисиевич Е.С.\*

Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод, подписанная 4 ноября 1950 года, предусматривает учреждение контрольного механизма, который в соответствии со ст. 19 Конвенции создается «в целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней»<sup>1</sup>.

С 1955 года, когда контрольные органы Конвенции приступили к рассмотрению первой индивидуальной жалобы «Лоулес против Ирландии»<sup>2</sup>, по 1 июля 2006 года, когда вступили в силу последние изменения к Регламенту Европейского Суда по правам человека<sup>3</sup> (далее – Суд), организация деятельности и компетенция контрольного механизма Конвенции существенно изменились.

Реформа контрольных органов Конвенции включает в себя несколько этапов, каждый из которых отмечен подписанием дополнительного Протокола к Конвенции или, после принятия 4 ноября 1998 года Рег-

\* Алисиевич Екатерина Сергеевна - к.ю.н., доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов.

<sup>1</sup> См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. с изменениями от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г. и 11 мая 1994 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>2</sup> См.: Постановление Европейского Суда по делу «Лоулес против Ирландии» от 7 апреля 1961 г. Жалоба № 332/57//<http://www.echr.coe.int/echr>

<sup>3</sup> См.: Регламент Европейского Суда по правам человека от 4 ноября 1998 г. с изменениями и дополнениями от 8 декабря 2000 г., 17 июня и 8 июля 2002 г., 7 июля 2003 г., 1 декабря 2005 г. и 29 мая 2006 г. // <http://www.echr.coe.int/echr>

ламента Суда, определяющего порядок осуществления Судом возложенных на него функций, внесением дополнений в текст Регламента Суда.

Протоколы к Конвенции предусматривают значительные изменения компетенции и структуры контрольного механизма Конвенции, включая его полную реорганизацию. Среди семи Протоколов, касающихся организации деятельности Суда (Протоколы № 3, 5, 8, 9, 10, 11 и 14), наиболее существенные изменения предусматривают Протоколы № 11 и 14. Цели их принятия в целом совпадают: повышение эффективности контрольного механизма Конвенции, усовершенствование процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб и сохранение высокого качества защиты прав и свобод человека. Общность целей предопределяет тесную взаимосвязь реформ 1994 и 2004 годов, несмотря на различия в задачах и характере мер, принятых для их выполнения.

Необходимость реорганизации контрольного механизма Конвенции, включавшего Европейскую Комиссию по правам человека, Европейский Суд по правам человека и Комитет министров Совета Европы, была обусловлена ростом числа членов Совета Европы за счет государств Центральной и Восточной Европы (к 1998 году в составе Совета Европы было уже 40 государств); увеличением количества жалоб, поступающих в Европейскую Комиссию по правам человека и Суд; многоэтапностью процедуры рассмотрения обращений Комиссией, Судом, а затем Комитетом министров Совета Европы и дублированием функций в отношениях между Комиссией и Судом. Как следствие, сроки рассмотрения обращений затягивались, достигая в среднем пяти-шести, а в отдельных случаях восьми-девяти лет. В январе 1994 года в Суде находилось около 2700 дел, из которых 1500 еще даже не были приняты к рассмотрению<sup>4</sup>.

Реформа контрольного механизма Конвенции включала в себя три группы мер:

– меры, направленные на упрощение процедуры подачи индивидуальных жалоб за счет предоставления частным лицам права обращаться с жалобами непосредственно в Суд, минуя Комиссию по правам человека;

– меры, направленные на ускорение процесса рассмотрения жалоб

<sup>4</sup> Подробно причины, обусловившие реорганизацию контрольного механизма Конвенции, разобраны в монографии М.Л. Энтина «Международные гарантии права человека (практика Совета Европы)». М.: Междунар. отношения, 1992.

при условии сохранения высокого качества защиты прав и свобод человека; и

– меры, направленные на повышение эффективности контрольного механизма Конвенции в целом.

Протокол № 11 к Конвенции «О реорганизации контрольного механизма в соответствии с Конвенцией», который был подписан 11 мая 1994 года и вступил в силу 1 ноября 1998 года, предусматривал:

- упразднение Комиссии по правам человека и передачу ее функций Суду, который отныне единолично рассматривал все поступающие жалобы, как на предмет приемлемости, так и по существу дела;

- подачу индивидуальных жалоб непосредственно в Суд;

- распространение юрисдикции Суда на рассмотрение межгосударственных споров и индивидуальных жалоб, а также на все вопросы, касающиеся толкования и применения Конвенции. При этом Суд сохранил право давать консультативные заключения по запросу Комитета министров Совета Европы, предоставленное ему Протоколом № 2 к Конвенции «О наделении Европейского Суда по правам человека компетенцией выносить консультативные заключения» от 6 мая 1963 года;

- утверждение работы Суда на постоянной основе;

- лишение Комитета министров Совета Европы полномочия выносить Постановления по существу дела, однако сохранение за этим органом права осуществлять контроль за исполнением Постановлений Суда государствами – участниками Конвенции<sup>5</sup>.

Проведенная реорганизация контрольного механизма Конвенции безусловно оправдала себя, повысив эффективность работы Суда, однако проблема увеличения пропускной способности Суда не была решена полностью. Реорганизованному Суду было передано упраздненной Комиссией и ранее действовавшим Судом около 6800 жалоб. Количество обращений возрастало в среднем на 2000 ежегодно, а членами Совета Европы становились все новые государства. Кроме того, более 90% жалоб, подаваемых в Суд, признавались неприемлемыми. Например, в 2003 году не дошли до стадии рассмотрения по существу 96% обращений<sup>6</sup>. Таким образом, при увеличении нагрузки на Комитеты и

<sup>5</sup> Подробнее см.: Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы. М.: МНИМПБ, 1997.

<sup>6</sup> См.: Пояснительный Доклад к Протоколу № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Explanatory Report to the Protocol № 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of

Палаты Суда количество дел, рассматриваемых по существу, оставалось небольшим.

Уже в ноябре 2000 года на конференции министров иностранных дел, которая состоялась в Риме и была посвящена пятидесятилетию подписания Конвенции о защите прав человека и основных свобод, рассматривался вопрос о повышении эффективности работы Суда в условиях постоянного роста числа обращений. Участники конференции выразили «обеспокоенность по поводу испытываемых Судом трудностей в связи с постоянно увеличивающимся объемом заявлений» (по данным на июнь 2002 года, в Суде находилось около 30 000 нерассмотренных дел) и констатировали необходимость принятия срочных мер, которые позволили бы Суду эффективно выполнять возложенные на него функции<sup>7</sup>.

7 февраля 2001 года Комитет министров Совета Европы учредил Группу по разработке мер, направленных на обеспечение эффективности деятельности Суда. Одновременно с учреждением Группы Комиссия по правам человека, отвечающая за выработку правил процедуры (далее – Комиссия), создала Группу по обеспечению эффективности механизма защиты прав человека, доклад которой в июне 2001 года был направлен Группе, учрежденной Комитетом министров Совета Европы, с целью оказания содействия последней<sup>8</sup>.

В своей работе Группа опиралась на три принципа: объем прав, гарантированных Конвенцией, не должен быть уменьшен; право на подачу индивидуальных жалоб должно быть сохранено; Суд должен иметь возможность рассматривать дела в разумные сроки и выносить по ним качественные решения.

Рекомендации, представленные Группой Комитету министров 27 сентября 2001 года в виде доклада<sup>9</sup>, можно условно разделить на пять категорий:

---

the Convention (CETS № 194)), п. 5 // <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>

<sup>7</sup> См.: Резолюция Римской Конференции министров, посвященной правам человека «Европейская Конвенция по правам человека: какое будущее у защиты прав человека в Европе» // <http://www.coe.int/t/cm>

<sup>8</sup> См.: Доклад Группы по обеспечению эффективности механизма защиты прав человека. Приложение 3 к Докладу Группы, учрежденной Комитетом министров Совета Европы // Human Rights Law Journal (HRLJ), 2001, 22, p. 322.

<sup>9</sup> См.: Доклад Группы о Европейском Суде по правам человека, подготовленный для Комитета министров Совета Европы. Страсбург, Совет Европы, 27 сентября 2001 г. // Human Rights Law Journal (HRLJ), 2001, 22, p. 308.

- меры, принимаемые на национальном уровне;
- меры по исполнению постановлений Суда;
- меры организационного характера;
- использование доступных ресурсов и внесение изменений в текст Конвенции.

Предложения Группы сводились к следующему<sup>10</sup>:

1. Сложности в работе Суда в значительной степени связаны с тем, что нарушения прав и свобод человека в государствах – участниках Конвенции продолжают, а национальные судебные системы с ними не справляются. Следовательно, необходимо ужесточить со стороны Совета Европы мониторинг деятельности государств по совершенствованию национального законодательства и правоприменительной практики и приведению их в соответствие с положениями Конвенции и правовыми стандартами Суда.

2. Государства должны обеспечивать функционирование системы информирования населения о формальных требованиях, предъявляемых Конвенцией к жалобам на нарушение гарантируемых этим региональным международно-правовым актом прав и свобод человека, что позволило бы сократить поток обращений за счет жалоб, которые не отвечают критериям приемлемости, закрепленным в Конвенции.

3. Для повышения пропускной способности Суда необходимо максимально упростить процедуру принятия решений о приемлемости обращений, а также сократить объемы переписки между Судом и сторонами на этапе решения вопроса о приемлемости жалобы и ее рассмотрения по существу, поскольку эта переписка часто длится не один месяц.

4. Стимулировать достижение мировых соглашений между сторонами. Это особенно эффективно по отношению к так называемым делам-клонам, т.е. делам, аналогичным ранее рассмотренным Судом, когда решение Суда по сути предопределено содержанием дела, а длительность процедуры внесения изменений в действующее законодательство и правоприменительную практику не позволяет государству оперативно ликвидировать почву для нарушений определенных прав и свобод человека.

Часть доклада Группы была посвящена внесению изменений в текст Конвенции. Группа отклонила наиболее радикальные предложения:

<sup>10</sup> См.: Травников М.А. Будущее Европейского Суда по правам человека: тупик или смена концепции // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 73-74.

о создании региональных судов по правам человека; о простом увеличении количества судей; о передаче квазисудебных функций ответственным сотрудникам аппарата Суда и некоторые другие.

Группа рекомендовала приступить к разработке дополнительного Протокола к Конвенции, который предусматривал бы: расширение оснований для отклонения поступающих заявлений по формальным признакам, что позволило бы Суду не рассматривать по существу дела-клоны и жалобы, из которых следует, что заявителю был причинен незначительный ущерб; увеличение сроков полномочий судей до девяти лет; вынесение за рамки Конвенции положений организационного характера, быстрое и возможно частое изменение которых могло бы позволить оперативно реагировать на возникающие потребности Суда. Группа также предлагала создать дополнительную инстанцию, которая, являясь частью Суда, смогла бы заниматься исключительно вопросами приемлемости жалоб.

Руководствуясь отдельными рекомендациями, перечисленными в Докладе Группы, Суд внес некоторые изменения в Регламент Суда<sup>11</sup>, увеличил число юристов Суда, а также предпринял ряд других действий, призванных повысить эффективность его работы.

На 109-й сессии, прошедшей 8 ноября 2001 года, Комитет министров Совета Европы принял Резолюцию «Защита прав человека в Европе – гарантия эффективности работы Европейского Суда по правам человека на длительный период времени»<sup>12</sup>. В соответствии с Резолюцией Комиссии предлагалось проанализировать оптимальные способы предварительного изучения жалоб, прежде всего процедуру их отбора, а также представить предложения по дополнению Конвенции на основе рекомендаций, изложенных в Докладе Группы, учрежденной Комитетом министров Совета Европы.

По итогам проделанной работы Комиссия представила доклад, принятый Комитетом министров в октябре 2002 года<sup>13</sup>, в котором указала на три группы мер, призванных обеспечить эффективность работы Суда:

<sup>11</sup> См.: Регламент Европейского суда по правам человека от 4 ноября 1998 г. Изменения от 17 июня и 8 июля 2002 г., а также 7 июля 2003 г. // <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts>

<sup>12</sup> См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы «Защита прав человека в Европе – гарантия эффективности работы Европейского Суда по правам человека на длительный период времени» // *Revue universelle des droits de l'homme (RUDH)*, 2002, p. 331.

<sup>13</sup> См.: Доклад Комиссии (CM (2002))146//<http://www.coe.int/t/cm>

1. Меры, принимаемые на национальном уровне. Эти меры предполагают обеспечение предотвращения нарушений Конвенции на территории государств – участников этого регионального международно-правового акта. Государства обязаны проводить мониторинг действующего законодательства и правоприменительной практики на предмет их соответствия требованиям Конвенции и прецедентному праву Европейского Суда<sup>14</sup>. Принятие указанных мер позволит не только снизить нагрузку Суда за счет снижения числа подаваемых жалоб, но и решить проблему дел-клонов.

2. Меры, направленные на обеспечение исполнения государствами – участниками Конвенции вынесенных против них постановлений Суда. Речь идет прежде всего о принятии государствами мер общего характера. Несовершенства законодательства и дефекты правоприменительной практики приводят к появлению так называемых системных нарушений и, как следствие, росту числа однотипных жалоб, поданных в Суд. По мнению Комиссии, этого можно избежать только с помощью усовершенствования действующего законодательства и изменения правоприменительной практики, не соответствующих правовым стандартам Европейского Суда.

3. Меры по усовершенствованию процедуры рассмотрения жалоб.

Руководствуясь Докладом Комиссии, а также положениями Резолюции «Европейский Суд по правам человека для Европы», принятой на 111-й сессии Комитета министров Совета Европы, которая состоялась 6–7 ноября 2003 года, Комитет министров заявил о намерении изучить выдвинутые предложения на очередной сессии в мае 2003 года. Окончательный доклад Комиссии<sup>15</sup>, в котором содержалось подробное обоснование и описание указанных трех групп мер, лег в основу рекомендаций, подготовленных Комитетом министров Совета Европы для государств – участников Конвенции, а также предлагаемых дополнений к Конвенции.

В Резолюции «Об обеспечении эффективной работы Европейского Суда на длительный период времени», принятой на 112-й сессии Комитета министров (14–15 мая 2003 года), Комитет министров, в частности, рассмотрел возможность присоединения к Конвенции Европейского союза, вопрос об изменении срока полномочий судей Европейского Суда и необходимость внесения дополнений в Раздел Конвенции,

посвященный деятельности Суда. Комитет министров поручил Комиссии подготовить на основании всей имеющейся информации, а также консультаций с Парламентской Ассамблеей Совета Европы, Комиссаром Совета Европы по правам человека, представителями гражданского общества и неправительственных организаций дополнительный Протокол к Конвенции, пояснительный доклад к Протоколу, заявление, три рекомендации и резолюцию. Комиссия выполнила поручение Комитета министров и представила окончательный доклад на его рассмотрение в апреле 2004 года<sup>16</sup>.

На 114-й сессии, которая прошла 12 и 13 мая 2004 года, Комитет министров Совета Европы принял декларацию, согласно которой государства – члены Совета Европы признавали насущную необходимость в реформе контрольного механизма Конвенции и принимали на себя обязательство ратифицировать Протокол № 14 к этому региональному международно-правовому акту в течение двух лет со дня, когда он будет открыт для подписания<sup>17</sup>.

13 мая 2004 года Протокол № 14 был открыт для подписания государствами – участниками Конвенции.

В соответствии с Пояснительным Докладом к Протоколу № 14 к Конвенции изменения, закрепленные в этом акте, направлены на достижение трех основных целей:

1. Повышение пропускной способности Суда при условии сохранения высокого качества работы Суда.

2. Обеспечение эффективности деятельности Суда с учетом, с одной стороны, роста числа членов Совета Европы (с мая 1994, когда был подписан Протокол № 11 к Конвенции, по май 2004 года, когда был подписан Протокол № 14 Конвенции, Конвенцию о защите прав человека и основных свобод ратифицировали 13 государств, в том числе Российская Федерация), а с другой – увеличения числа обращений, поступающих в Суд. Так, в 1994 году в Суд было подано 10 335 жалоб, в 1998-м – 18 164, а в 2002-м – 34 546<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> См.: Окончательный доклад Комиссии (СМ (2004)65) // <http://www.coe.int/t/cm>

<sup>17</sup> См.: Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004–2005 годах. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006.

<sup>18</sup> См.: Пояснительный Доклад к Протоколу № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Explanatory Report to the Protocol № 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention (CETS № 194)), п.5//<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> См.: Окончательный доклад Комиссии (СМ (2003)55) // <http://www.coe.int/t/cm>

Кроме того, рост числа обращений, направляемых в Суд, может быть обусловлен перспективой ратификации Конвенции государствами, которые не являются членами Совета Европы, а также возможностью присоединения к этому региональному международно-правовому акту Европейского союза.

3. Усовершенствование контрольного механизма Конвенции при условии сохранения открытости и доступности Европейского Суда для всех субъектов права на обращение в Суд, прежде всего частных лиц.

Указанные цели нашли отражение в Преамбуле к Протоколу № 14 к Конвенции, в соответствии с которой государства – участники этого акта принимают Протокол, «констатируя неотложную потребность скорректировать некоторые положения Конвенции для сохранения и повышения эффективности ее контрольной функции в будущем, прежде всего в связи с увеличивающейся нагрузкой на Европейский Суд по правам человека и Комитет министров Совета Европы».

Достижение поставленных целей обеспечивается следующими изменениями, закрепленными в Протоколе № 14 к Конвенции:

1. Следуя Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1649 (2004)<sup>19</sup> в целях обеспечения независимости и беспристрастности судей, срок полномочий судей был увеличен с шести до девяти лет (ст. 2 Протокола № 14 к Конвенции). В отличие от ранее действовавшего положения, судьи не могут быть переизбраны на второй срок подряд. Согласно ст. 21 Протокола № 14 к Конвенции, срок исполнения обязанностей судьями, которые в день вступления в силу Протокола № 14 пребывают в этой должности первый срок, продлевается *ipso jure* до десяти лет, а срок исполнения обязанностей других судей продлевается *ipso jure* на два года.

Согласно п. 6 ст. 23 Конвенции срок полномочий судей истекает по достижении ими возраста 70 лет. В связи с этим в п. 54 Пояснительного Доклада к Протоколу № 14 государствам – участникам Конвенции не рекомендуется включать в список кандидатов на должность судьи лиц, которые в силу возраста не смогут исполнять свои обязанности хотя бы половину от устанавливаемого Протоколом № 14 срока до достижения семидесятилетия.

2. Статья 6 Протокола № 14 к Конвенции расширяет круг органов, полномочных исследовать индивидуальные жалобы на предмет при-

емлемости за счет судей, принимающих это решение единолично. В соответствии с п. 3 ст. 6 Протокола № 14 судьей, единолично рассматривающим жалобу на предмет приемлемости, не может быть назначен судья от государства – ответчика по конкретному делу. Решение, принятое судьей по вопросу приемлемости, является окончательным.

Статья 7, п. 1 Протокола определяет компетенцию судей, единолично рассматривающих жалобу на предмет приемлемости. Они полномочны выносить решение о приемлемости обращений и исключать дела из производства в случае, если такие решения могут быть приняты без дальнейшего изучения дела.

Таким образом, судья может принять одно из двух указанных решений только в случае, когда неприемлемость жалобы или необходимость ее исключения из списка дел очевидна. Это особенно важно в связи с новым условием приемлемости жалоб, закрепленным в ст. 12 Протокола № 14 к Конвенции.

В случае, если судья признает обращение приемлемым или вопрос о приемлемости жалобы спорный, он передает жалобу в Комитет или в Палату для дальнейшего рассмотрения.

Судьям оказывают содействие сотрудники Секретариата, владеющие языком и знающие правовую систему государства – ответчика по делу. Привлечение к работе над жалобами сотрудников Секретариата должно привести к существенному увеличению пропускной способности Суда и одновременному сокращению числа лиц, задействованных в процедуре принятия решения о приемлемости конкретной жалобы: вместо трех судей – один, вместо различных лиц, оказывающих судье помощь в работе с обращениями, – только сотрудники Секретариата, которые будут совмещать функции докладчиков и юристов – специалистов по прецедентной практике Суда (*case lawyer*).

3. Компетенция Комитетов расширяется за счет предоставления им права выносить не только решения по вопросу приемлемости индивидуальных жалоб, но и Постановления по существу дела, если в связи с обращением возникают вопросы толкования и применения положений Конвенции или Протоколов к ней, которые уже были разрешены Судом при рассмотрении других дел (ст. 8 Протокола) и по ним сложилась устоявшаяся прецедентная практика (*well-established case-law*).

В соответствии с Пояснительным Докладом к Протоколу № 14 к Конвенции «устоявшаяся прецедентная практика» означает прежде всего прецедентную практику, сформированную Палатой или Боль-

<sup>19</sup> См.: Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1649 (2004) // <http://www.coe.int>

шой Палатой Суда. При этом стороны в деле могут оспорить устоявшийся характер прецедентной практики Суда по конкретному вопросу.

Фактически Комитетам предоставляется право выносить Постановления только по делам-клонам, которые, например, в 2003 году, по оценкам Суда, составили 60% от общего числа поступивших обращений<sup>20</sup>.

В отличие от существующей процедуры, судья, избранный от государства – участника Конвенции, ex officio не будет участвовать в принятии Комитетом Постановления по существу дела. Его присутствие необязательно, поскольку Комитеты принимают Постановление на основании устоявшейся прецедентной практики Суда. Однако Комитет может пригласить судью от государства – ответчика по делу заменить одного из членов Комитета в случае, если судья – представитель государства, против которого подана жалоба, например, сможет дать пояснения, касающиеся правовой системы государства-ответчика или порядка исчерпания средств правовой защиты в конкретном случае.

4. Условия приемлемости жалоб, перечисленные в ст. 35 Конвенции, дополняются новым требованием. По мнению разработчиков Протокола № 14 к Конвенции расширение каталога условий приемлемости жалоб позволит Суду уделять больше времени делам, которые представляют интерес для процесса рассмотрения индивидуальных жалоб в целом, развития права Конвенции или «европейского публичного порядка, обеспечению которого она способствует»<sup>21</sup>.

В соответствии со ст. 12 Протокола Суд может объявить неприемлемой любую жалобу, если, по его мнению, в результате предполагаемого нарушения положений Конвенции или Протоколов к ней права заявителя нарушены незначительно или ему не причинен существенный вред, а принцип безусловного соблюдения прав человека, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней, не требует изучения жалобы по существу.

Новый критерий приемлемости жалоб может применяться только при условии соблюдения принципа уважения прав и свобод человека.

<sup>20</sup> См.: Пояснительный Доклад к Протоколу № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Explanatory Report to the Protocol № 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), п. 68//<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Htm/194.htm>

<sup>21</sup> Пояснительный Доклад к Протоколу № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Explanatory Report to the Protocol № 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), п. 68//<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Htm/194.htm>

В Пояснительном Докладе к Протоколу № 14 к Конвенции подчеркивается, что введение нового условия приемлемости не ограничивает право частных лиц на обращение в Суд и не нарушает принцип рассмотрения всех индивидуальных жалоб на предмет приемлемости, поскольку даже если заявителю не был причинен существенный вред, его жалоба будет рассмотрена Судом. Обращение может быть признано неприемлемым по вводимому критерию при условии, что заявитель не исчерпал все внутренние средства правовой защиты. Последнее требование следует из принципа субсидиарности деятельности Суда.

Безусловно, применение нового условия приемлемости жалоб требует выработки определенных принципов его применения, которые могут быть сформулированы Палатой или Большой Палатой Суда, поэтому согласно п. 2 ст. 20 Протокола, судьи, единолично рассматривающие жалобы на предмет приемлемости, и Комитеты получают возможность применять новый критерий оценки жалоб только через два года после вступления в силу Протокола № 14 к Конвенции.

5. Статья 13 Протокола расширяет круг субъектов, которые могут участвовать в деле в качестве третьей стороны. Кроме государства гражданства заявителя, это право предоставляется Комиссару Совета Европы по правам человека, который вправе подать письменное заявление и принимать участие в слушаниях по всем делам, рассматриваемым в Палате и Большой Палате Суда. Включение этого положения в текст Протокола № 14 к Конвенции обусловлено соответствующей просьбой Комиссара Совета Европы по правам человека, поддержанной Парламентской Ассамблеей Совета Европы в Рекомендации 1640 (2004), принятой в связи с третьим ежегодным докладом, посвященным деятельности Комиссара Совета Европы по правам человека. Предоставление Комиссару Совета Европы по правам человека права участвовать в деле в качестве третьей стороны может позволить Суду получить дополнительную информацию о проблемах, связанных с соблюдением прав и свобод человека на территории государства – ответчика по делу или любого другого государства – участника Конвенции<sup>22</sup>.

6. Протокол № 14 вносит дополнения в процедуру исполнения Постановлений Суда. Согласно ст. 16 Протокола, если Комитету ми-

<sup>22</sup> См.: Пояснительный Доклад к Протоколу № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Explanatory Report to the Protocol № 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), п. 87//<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Htm/194.htm>

нистров Совета Европы потребуются разъяснения Суда для осуществления надзора за исполнением Постановления Суда или Комитет министров придет к выводу, что исполнению Постановления Суда препятствует его неясность, он может обратиться в Суд с запросом о разъяснении соответствующих пунктов Постановления. В Пояснительном Докладе к Протоколу № 14 к Конвенции подчеркивается, что право Суда толковать Постановление, вынесенное по делу, не подразумевает право высказываться о мерах, принимаемых государством – ответчиком по делу для исполнения этого Постановления.

В Протоколе не устанавливается срок обращения с запросом о толковании, поскольку эта необходимость может возникнуть на любом этапе осуществления Комитетом министров надзора за исполнением Постановления Суда. Суд вправе самостоятельно определять, в какой форме отвечать на запрос Комитета министров.

Решение о направлении такого запроса Комитет министров принимает большинством не менее чем в две трети голосов от числа представителей, имеющих право голоса.

Если, по мнению Комитета министров, государство – ответчик по делу уклоняется от исполнения соответствующего Постановления Суда, Комитет министров, после вынесения предупреждения в адрес этого государства, вправе принять большинством не менее чем в две трети голосов от числа представителей, имеющих право голоса, решение направить в Суд запрос о том, нарушило ли государство – ответчик по жалобе свои обязательства по ст. 46 п. 1 Конвенции<sup>23</sup>. Указанный запрос может касаться только исполнения государством-ответчиком вынесенного в отношении него Постановления и не влечет ни к новому рассмотрению дела по существу, ни к пересмотру определенной в Постановлении суммы справедливой компенсации.

В случае если Суд констатирует нарушение ст. 46 п. 1 Конвенции, он уведомляет об этом Комитет министров Совета Европы. На основании решения Суда Комитет министров вправе приступить к обсуждению мер, которые могут быть предприняты в связи с неисполнением государством вынесенного в отношении него Постановления.

Если, по мнению Суда, государство – ответчик по жалобе не нарушило свои обязательства по ст. 46 п. 1 Конвенции, Суд информирует

<sup>23</sup> В соответствии со ст. 46 п. 1 Конвенции: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные Постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами».

об этом Комитет министров, который прекращает надзор за исполнением государством-ответчиком Постановления Суда.

Новеллы, вносимые в процесс осуществления надзора за исполнением Постановлений Суда, вынесенных в отношении конкретных государств – участников Конвенции, призваны расширить каталог мер воздействия на государства – участников Конвенции в целях исполнения последними соответствующих Постановлений.

На сегодняшний день эти меры ограничены мерами, которые перечислены в ст. 8 Устава Совета Европы (приостановление права на представительство в случае грубого нарушения положения ст. 3 Устава и исключение из состава Совета Европы).

Новая процедура, безусловно, требует детального регламентирования. В соответствии с п. 97 Пояснительного Доклада к Протоколу № 14 к Конвенции правила вводимой процедуры могут быть закреплены в Регламенте Европейского Суда.

7. В соответствии со ст. 14 Протокола № 14 к Конвенции в ст. 38 Конвенции вносятся изменения, позволяющие Суду исследовать все обстоятельства дела вместе с Уполномоченным по правам человека (Представителем) государства – ответчика по делу не только после принятия решения о приемлемости обращения, но и на любой другой стадии рассмотрения жалобы.

8. Статья 59 Конвенции дополняется пунктом 2 следующего содержания: «Европейский союз может присоединиться к настоящей Конвенции».

9. Кроме того, в ст. 9 Протокола № 14 к Конвенции формальное закрепление получила уже существующая практика объединения рассмотрения жалоб на предмет приемлемости и по существу. Эта процедура применима только к индивидуальным жалобам. При этом за Судом сохраняется право не совмещать рассмотрение обращений на предмет приемлемости и по существу.

10. В соответствии со ст. 15 Протокола № 14 к Конвенции дружественное урегулирование может быть достигнуто сторонами на любой стадии рассмотрения жалобы в Суде. При этом Комитет министров Совета Европы вправе осуществлять надзор за исполнением решения Суда в связи с заключением Сторонами соглашения о дружественном урегулировании на предмет соблюдения установленных в соглашении сроков.

11. В соответствии со ст. 6 п. 2 Протокола Пленарное заседание Суда или Комитет министров Совета Европы могут принять решение

о сокращении числа судей – членов Палат Суда с семи до пяти на определенный период времени.

Таким образом, изменения, вносимые Протоколом № 14 к Конвенции, касаются различных аспектов деятельности Суда.

В соответствии со ст. 19 Протокола № 14 к Конвенции для вступления в силу этого акта необходимы ратификационные грамоты всех государств – участников Конвенции. При этом, согласно ст. 18 Протокола № 14 к Конвенции, государства не могут делать к положениям Протокола ратификационных оговорок и иных «изъятий».

По состоянию на 1 февраля 2007 года Протокол № 14 к Конвенции ратифицирован сорока пятью из сорока шести государств – участников Конвенции. Российская Федерация – единственное государство, не сдавшее ратификационную грамоту Генеральному Секретарю Совета Европы, – неоднократно заявляла о своем намерении ратифицировать Протокол № 14 к Конвенции.

Согласно ст. 19 Протокола № 14 к Конвенции, этот акт вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трех месяцев с даты, когда все государства – участники Конвенции выразят согласие взять на себя обязательства по Протоколу в соответствии с положениями ст. 18 Протокола № 14 к Конвенции.

## **Protocol No. 14 to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms: history of elaboration and major novels (Summary)**

*Ekaterina S. Alisieich\**

The article is dedicated to analysis of the reasons for reforming the control mechanism established on the basis of the Convention of the Council of Europe for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms for the period from 2000 to 2004 (as a result thereof Protocol No. 14 to the Convention was adopted). The article also dwells on the principal stages of development of this Act.

The following problems are considered in the article: changes made by Protocol No. 14 to the procedure of consideration of complaints on violation of human rights and freedoms guaranteed by the Convention; the process of execution of Resolutions of the European Court for Human Rights (hereinafter referred to as the Court); the new conditions of acceptability of appeals; as well as such innovations as increase of the terms served by judges of the Court; granting to the Commissioner of the Council of Europe for Human Rights the status of the third party in the case; introduction of such category as the “established decisional law of the Court”; and the opportunity of joining to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of the EU. Besides, practice of the Court in several, for example, combination of consideration of individual complaints with respect to acceptability and on the merits, which is fixed in Protocol No. 14 is also considered.

Influence of the changes fixed in Protocol No. 14 on the efficiency of the Court activity, including the efficiency of solving such problems as availability of the Court for applicants, and, first of all, for private persons, in view of expansion of the circle of the demands raised to complaints, preservation of quality of work of the Court, the growing number of “clone cases” and the measures, which could promote adoption of general measures to decrease the number of “clone cases” by the state-participants of the Convention are being analyzed.

---

\*Ekaterina S. Alisieich - Ph.D. in Law, associate professor of the Chair of International law, RUDN University.